

Tema 18. Principios

Sumario: CLASIFICACIÓN: Principio de presunción de legitimidad. Principio de estabilidad. Principio de eficacia. Principio de irretroactividad. Principio de ejecutividad. Principio de ejecutoriedad. Principio de insuspondibilidad. Principio de impugnabilidad.

CLASIFICACIÓN

§764. **Plan** — La doctrina sostiene que los actos administrativos se caracterizan por los atributos o caracteres jurídicos independientes (GARCÍA-TREVIJANO, CASSAGNE), donde la doctrina no está de acuerdo ni en su enumeración ni denominación. Por nuestra parte, sostenemos que la creación de una teoría general del acto administrativo implica más que el señalamiento de unos denominados atributos o caracteres jurídicos, la aceptación indubitada de principios de esencia, que son y deben ser comunes a todas las categorías de actos administrativos.

En tal sentido, proponemos clasificar los principios de la manera siguiente: (i) presunción de legitimidad; (ii) estabilidad; (iii) eficacia; (iv) irretroactividad; (v) ejecutividad; (vi) ejecutoriedad; y por último (vii) impugnabilidad.

A. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE LEGITIMIDAD

I. INTRODUCCIÓN

§765. **Concepto** — La presunción de legitimidad que asume la categoría de principio, es la suposición de que el acto administrativo ha sido dictado conforme a Derecho; y determina que, como regla general, el acto administrativo se tenga por válido y productor de su natural eficacia jurídica (GARRIDO FALLA). Acompaña siempre al acto administrativo y al reglamento, pero no a las otras formas jurídicas como serían los denominados simples actos de la Administración Pública ni a los contratos y tampoco a los hechos administrativos.

Además, no necesita ser declarado por el juez o la Administración Pública, y supone que hasta que no se declare su ilegitimidad por la autoridad competente, el acto administrativo desde su emisión se presume válido produciendo todos sus efectos jurídicos.

§766. **Denominación** — Son varios los vocablos que se utilizan para denominar este primer principio del acto administrativo así: presunción de legitimidad (Véanse Sents. de la CF, de fecha 9 de agosto de 1957, GF, N^o 17, 1957, p. 134; CJS/SPA, de fecha 4 de abril de 1963, GF, N^o 40, p. 38 y otras

más; y CPCA, de fecha 16 de junio de 1983, RDP N^o 15, p. 148 y otras más); presunción de legalidad (Véanse Sents. de la CSJ/SPA, de fecha 4 de febrero de 1980, RDP, N^o 1, p. 140 y otras más); presunción de validez o presunción de veracidad (Véanse Sents. de la CSJ/SPA, de fecha 4 de febrero de 1980, RDP, N^o 1-141; y CPCA, de fecha 21 de octubre de 1985, RDP, N^o 24, p. 121); y por último, presunción de juricidad o presunción de juridicidad (MAYER).

§767. Presunción legal relativa — La naturaleza jurídica de la presunción de legitimidad es la que constituye una presunción legal relativa, provisional, transitoria, calificada como presunción *juris tantum* y, por tanto, puede ser desvirtuada por el interesado demostrando que el acto administrativo contraviene el Ordenamiento jurídico, carácter este que ha sido receptado por nuestra jurisprudencia (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 10 de junio de 1980, RDP, N^o 3, p. 130).

II. FUNDAMENTO JURÍDICO

§768. Planteamiento — La presunción de legalidad debe tener su origen en una norma legal y abstracta (DIEZ). Por tanto, al no existir en el Derecho positivo una norma legal que la establezca, la doctrina ha recurrido a diversas razones que pretenden fundamentar la presunción de legitimidad, las cuales son de dos tipos: (i) de orden formal; y (ii) de orden sustancial.

§769. Orden formal — Las razones serían todas las garantías subjetivas y objetivas que preceden a la emanación del acto administrativo, con el respeto de las normas y reglas del procedimiento administrativo debido.

§770. Orden sustancial — En este sentido, por un lado se señala que la primera fuente de la presunción de legitimidad es su consagración normativa del principio en los Ordenamientos jurídicos que así lo establecen. Y por el otro, el argumento técnico que se invoca es la doctrina que encuentra el fundamento de orden sustancial en la regla de interpretación constitucional que consagra la presunción de validez que acompaña a todos los actos jurídicos unilaterales (J. BIDART CAMPOS).

En consecuencia, el argumento consiste, como lo afirma la doctrina argentina (B. FIORINI), en que todos los actos jurídicos de Derecho Público de cualquier clase que fueren, tienen presunción de validez jurídica inmediata.

B. PRINCIPIO DE ESTABILIDAD

I. INTRODUCCIÓN

§771. Concepto — Para que pueda considerarse que un acto administrativo forma parte de la legalidad, es menester que sea estable, es decir, que no

pueda ser modificado o anulado a voluntad de la propia Administración Pública. En principio, todo acto administrativo se dicta para tener una cierta duración en el tiempo, pues tiende a producir efectos jurídicos permanentes.

§772. **Denominación** — Desde el punto de vista del Derecho administrativo, el principio de estabilidad, firmeza, inamovilidad, inmutabilidad, intangibilidad, irrevocabilidad o también, cosa juzgada administrativa o decidida administrativamente –como indistintamente se le denomina– es una necesidad de esencia finalista para el Ordenamiento jurídico, tanto para la eficacia del acto administrativo como para la seguridad jurídica (Véanse Sent. de la CPCA, de fechas 31 de marzo de 1982, RDP, N^o 10, p. 147; y de fecha 11 de julio de 1985, caso *Corporación Par, C.A.*, RDP, N^o 24, p. 126).

II. RÉGIMEN JURÍDICO

§773. **Plan** — La evolución del principio de estabilidad del acto administrativo ha ido desde la libre revocabilidad hasta admitirse hoy día en el Derecho positivo, tanto normativamente como doctrinal y jurisprudencialmente que limita la potestad de autotutela, siempre que se encuentren presentes los requisitos siguientes : (i) derecho subjetivo; (ii) regularidad; (iii) notificación; y por último (iv) la ausencia de reserva de revocación.

§774. **Derecho subjetivo** — Debe tratarse de un acto administrativo que cree o declare un derecho subjetivo, esto es, una situación jurídica particularizada, individualizada, pues la estabilidad funciona a favor y no en contra del administrado.

Lo anterior se revela en la noción de derechos adquiridos en el sentido de derechos consolidados.

§775. **Regularidad** — El acto administrativo debe reunir todos los elementos esenciales o requisitos de su existencia y validez.

§776. **Notificación** — El acto administrativo ha de ser notificado al interesado, completándose su proceso de formación. El acto adquiere eficacia cuando se lo hace del conocimiento del administrado.

§777. **Revocación** — Finalmente, no debe existir ninguna norma de rango legal que autorice la revocación administrativa.

III. EXCEPCIÓN

§778. **Consagración legal** — Según el Art. 82 de la LOPA, los actos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales o directos podrán

ser extinguidos por razones de legalidad en cualquier momento (Véase Sent. del TSJ/SE (26), de fecha 7 de febrero de 2002, RDP N^o 89-90/91-92, p. 292).

Por argumento en contrario, los que los originan y han quedado firmes (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 14 de mayo de 1985, caso *Freddy M. Rojas*, RDP, N^o 23, p. 143; y de fecha 9 de marzo de 1987, caso *Mariano Fernández Pérez*, RDP, N^o 30, p. 118), no pueden ser extinguidos, salvo: (i) exista autorización expresa de la ley (Art. 19, ord. 2^o de la LOPA); y (ii) que se trate de actos viciados de nulidad absoluta (Art. 83 de la LOPA).

C. PRINCIPIO DE EFICACIA

I. RÉGIMEN JURÍDICO

§779. Concepto — La modificación jurídica que produce el acto administrativo, a veces, se lleva a cabo sin necesidad de actos de ejecución, pero, en otros casos, se requieren tales actos con la finalidad de adecuar la situación de hecho a la de Derecho que el mismo prevé, lo que puede tener su origen en los destinatarios o en la misma Administración Pública.

Así, la eficacia se expresa por una serie de actos complementarios de vida jurídica distinta, tales como la publicación, la notificación, la inscripción o fiscalización del acto administrativo principal.

§780. Plan — La eficacia del acto administrativo puede ser: (i) una eficacia inmediata o mediata; y (ii) una eficacia total o parcial.

§781. Inmediata o mediata — La eficacia del acto administrativo puede ser: (i) de una eficacia inmediata cuando se le da publicidad, ya sea a través de la publicación o la notificación, o si está sometido a un acto de aprobación, cuando se la acuerda; y (ii) de una eficacia mediata cuando se cumple una condición suspensiva, y mientras esa condición no se cumpla el acto administrativo no comienza a producir todos sus efectos jurídicos, pues todavía no es eficaz; o cuando el acto administrativo está sometido a una condición *iuris*; a una condición de Derecho, tampoco el acto es eficaz hasta tanto no se cumpla esa condición establecida por la ley.

§782. Total o parcial — La eficacia también puede existir desde el punto de vista de la extensión: (i) total, o (ii) parcial.

Esa diferenciación puede darse, sobre todo, en los casos de los actos administrativos que requieren de aprobación. Es posible que un acto contenga formalmente varias decisiones y solo una o algunas de ellas requieran de la aprobación; solo que esta decisión no será eficaz hasta tanto se produzca el acto aprobatorio. Es decir, si hay un acto que contiene tres o cuatro decisiones

y solo una de esas requiere la aprobación las otras son eficaces, y se puede exigir su cumplimiento mientras que la sometida a aprobación no entrará en vigor, es ineficaz hasta tanto se produzca el acto de aprobación: por ejemplo, diversos nombramientos de funcionarios públicos, de los cuales uno de ellos, por razón de su rango requiere aprobación.

§783. Territorial — Por último, puede haber eficacia territorial. En este caso, el acto administrativo puede tener una limitación territorial; se dicta para determinada circunscripción administrativa y solo allí será eficaz, mientras que en el resto de las circunscripciones será ineficaz.

II. LÍMITES

§784. Plan — La eficacia del acto administrativo está sujeta a una serie de límites solo dentro de los cuales se dará la eficacia legitimadora y será válida la actuación encaminada a la ejecución del acto administrativo (GONZÁLEZ PÉREZ) y que son: (i) subjetivos; (ii) objetivos; y por último (ii) temporales.

§785. Subjetivos — La obligatoriedad del acto administrativo es general. Al igual que el deber general de respetar las normas jurídicas, existe el deber de los órganos que ejercen el Poder Público y de las personas de respetar los actos administrativos y las situaciones jurídicas derivadas o legitimadas por ellos (principio de respeto a las situaciones jurídicas subjetivas).

Por ello puede hablarse de una eficacia directa –destinatario– y de otra indirecta –la Administración Pública y todos los administrados– (GARRIDO FALLA).

§786. Objetivos — El propio contenido del acto administrativo delimita su eficacia. La Administración Pública no podrá obligar a ejecutar más de lo que el propio acto administrativo determina o lo que de sus propios términos resulta. Ha de respetarse, pues, al contenido del acto administrativo.

§787. Temporales — Por último, todo acto administrativo tiene una eficacia instantánea o bien continuada en el tiempo, salvo los supuestos excepcionales de actos sometidos a plazo o término extintivo, que son considerados como de actos efectos temporales (Art. 32, num. 2 de la LOJCA), según un criterio cuantitativo acerca de la duración de los efectos del acto (Véanse Sents. de la CSJ/SPA, de fechas 7 de abril de 1986, 12 de noviembre de 1987; y de la CPCA, de fecha 27 de noviembre de 1989; y de fecha 12 de diciembre de 1991).

Finalmente, la jurisprudencia (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 29 de marzo de 1987, caso *Distribuidora Alba*, RDP N^o 29, p. 11) ha establecido la diferencia entre los efectos inmediatos y los efectos retroactivos del acto administrativo, aspecto este que analizaremos en el punto siguiente.

D. PRINCIPIO DE LA IRRETROACTIVIDAD

I. RÉGIMEN JURÍDICO

§788. **Concepto** — El análisis de la temporalidad de los efectos del acto administrativo nos llevará al tema del principio de la retroactividad o de la irretroactividad (ARAUJO-JUÁREZ).

Al efecto se señala que el respeto a las situaciones jurídicas subjetivas ya consolidadas, deriva del denominado principio de la irretroactividad, el cual tiene en nuestro Derecho positivo rango constitucional, al reiterarse en el Art. 24 de la C.

§789. **Fundamento jurídico** — El Art. 24 de la C se refiere a disposiciones legales, y en este sentido, el mandato o la prohibición está dirigida a las leyes en sentido formal. Sin embargo, en la doctrina y la jurisprudencia la tendencia ha sido interpretar esa disposición en el sentido de norma jurídica y, por consiguiente, también estarían incluidos en esa prohibición los reglamentos –denominados impropiaamente actos administrativos generales– como los actos normativos que ellos son.

Sin embargo, el problema surge en relación con los actos administrativos. Al respecto, la respuesta ha sido afirmativa en el sentido de que los actos administrativos no pueden tener efectos retroactivos, pues de lo contrario estarían viciados, según sostuvo la jurisprudencia (Véase Sent. de la CF, de fecha 9 de agosto de 1940. M. 1941, pp. 220-223), pues la retroactividad vulnera el principio de seguridad jurídica de las personas.

II. EXCEPCIONES

§790. **Supuestos** — El principio de la irretroactividad que se fundamenta en el principio de seguridad jurídica, determina que el acto administrativo retroactivo se encuentre en la imposibilidad de destruir aquellos efectos que ya están consumados; pues debe quedar claro que, por su propia naturaleza, no extiende sus efectos más allá de la fecha en la que apareció el acto administrativo principal que viene a sustituir o a complementar.

Ahora, el principio de la irretroactividad no excluye que, en ciertos casos, los actos administrativos pueden tener efectos hacia el pasado cuando: (i) se dictan en sustitución de un acto administrativo anulado (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 12 de abril de 1984, RDP N^o 18, p. 169); (ii) la ley expresamente lo autoriza; y por último (iii) la retroactividad es el efecto natural del acto administrativo.

§791. **Límites** — Pero los efectos retroactivos aún en los supuestos señalados tienen ciertos límites:

- ▶ El acto administrativo retroactivo no puede afectar situaciones jurídicas favorables.
- ▶ El acto administrativo retroactivo debe ser conforme al Derecho derogado; es decir, que el supuesto de hecho (causa) del acto administrativo esté previsto en la ley vigente para el momento en que ese acto administrativo debió dictarse.
- ▶ La retroactividad tiene que respetar los derechos adquiridos en el sentido de consolidados.

E. PRINCIPIO DE EJECUTIVIDAD

I. RÉGIMEN JURÍDICO

§792. **Planteamiento** — La Administración Pública aparece investida de los poderes necesarios para realizar por sí misma la autotutela de su derecho, y a través del acto administrativo, declarar por sí misma cuál es su derecho, así como después proceder a ejecutar por sus propios medios –y aun contra la voluntad de los obligados– lo que previamente ha declarado. La doctrina, cuando se refiere a este principio, suele emplear, y a veces no muy correctamente, los términos de ejecutividad, ejecutoriedad, acción directa o de oficio, coacción o ejecución forzosa (LOPA).

El acto administrativo, por el hecho de dictarse resulta: (i) obligatorio para sus destinatarios, la Administración Pública y terceros; y (ii) susceptible de ser impuesto. Lo dicho nos remite, a su vez, a las principales manifestaciones de la eficacia del acto administrativo: (i) la ejecutividad; y (ii) la ejecutoriedad. Por ello interesa aclarar ciertos desacuerdos terminológicos que existen al respecto.

§793. **Concepto** — La doctrina (ZANOBINI, SAYAGUÉS LASO, y con ciertas variantes, GONZÁLEZ PÉREZ), suele conocer con el nombre de principio de ejecutividad, la cualidad en virtud de la cual los actos administrativos se presumen legítimos y constituyen título ejecutivo suficiente para la inmediata eficacia peculiar, jurídica administrativa de los mismos (Véase Sent. del TSJ/SPA (1089), de fecha 11 de mayo de 2000, RDP, N^o 82, p. 423).

Esta singular fuerza jurídica –que no material– hace que los derechos y obligaciones nazcan única y exclusivamente de la voluntad administrativa declarada a través del acto administrativo. Por tanto, debe diferenciarse la ejecutividad de la mera producción física o material de los efectos en la realidad, pues son eficaces o ejecutivos cuando su contenido resulta jurídicamente vinculante.

§794. Derecho positivo — En el Derecho positivo, el Art. 8 de la LOPA consagra que los actos administrativos son ejecutivos como principio general y, por excepción, la norma expresa legal prescribirá en qué casos se someterá el reconocimiento de la declaración de voluntad de la Administración Pública y su posterior ejecución al órgano judicial.

§795. Distinción — Supuesta la presunción de legitimidad del acto administrativo, su eficacia jurídica se despliega plenamente, manifestándose en una serie de consecuencias, cuales son: (i) la ejecutividad; y (ii) la ejecutoriedad (GARRIDO FALLA: asimismo véase Sent. de la CPCA, de fecha 12 de abril de 1984, RDP N^o 18, p. 169). En el mismo sentido el voto salvado en la Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 9 de noviembre de 1989, caso *Arnaldo Lovera vs. Inquilinato*, RDP N^o 40, p. 76).

F. PRINCIPIO DE EJECUTORIEDAD

I. RÉGIMEN JURÍDICO

§796. Planteamiento — Mientras que el principio de ejecutividad es rasgo común de todos los actos administrativos, consecuencia de su propia fuerza obligatoria, el principio de ejecutoriedad solo es propio de aquellos actos administrativos que imponen deberes positivos o negativos, cuyo cumplimiento puede no ser voluntariamente aceptado por el obligado. De ahí que la potestad de ejecución forzosa administrativa no se extiende a todos los actos administrativos dictados por la Administración Pública, tales como los actos administrativos negativos, declarativos, etc.

§797. Concepto — Con el principio de ejecutoriedad (también llamado acción de oficio o de ejecución forzosa), se denomina la potestad de la Administración Pública para llevar, por si misma, la singular fuerza jurídica del acto administrativo a sus últimas consecuencias, por sus propios medios (ejecutoriedad administrativa), salvo que expresa disposición legal exija la intervención de la autoridad judicial (ejecutoriedad judicial), para que el administrado cumpla el acto o lo ejecute (ejecución espontánea), aun en contra de la resistencia del obligado (ejecución forzosa).

Naturalmente, la ejecutoriedad presupone que el acto sea ejecutivo, es decir, que sea exigible u obligatorio, que debe cumplirse, lo cual a su vez presupone el principio de presunción de legitimidad. Es por ello que el Art. 79 de la LOPA reconoce el principio de ejecutoriedad, salvo que expresa disposición legal exija la intervención de la autoridad judicial, el cual fue objeto de un profundo análisis por parte del Alto Tribunal, mediante sentencia de principios. (Véase Sent. de la CSJ/SPA (332), de fecha 9 de noviembre de 1989, caso *Arnaldo Lovera*, RDP, N^o 40, p. 76).

§798. Naturaleza administrativa — La doctrina sostiene que la sistemática constitucional impone aceptar la existencia del principio de ejecutoriedad del acto administrativo, como ínsito en la función administrativa y propio de esta, por la circunstancia de que ello no impediría jamás el control jurisdiccional de la función administrativa (CASSAGNE).

§799. Fundamento jurídico — La doctrina señala que son tres las posiciones fundamentales que tratan de explicar por qué la Administración Pública puede forjar por sí misma el cumplimiento de los actos administrativos que dicta, o ser ejecutado compulsivamente, lo cual ha sido incluso considerado como un principio cardinal del Derecho administrativo (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 7 de abril de 1988, RDP, N^o 34, p. 96).

De acuerdo con el art. 78 de la LOPA, la ejecutoriedad supone una actuación material que se impone en alguna forma a su destinatario, al declarar que ningún órgano de la Administración Pública podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos de las personas, sin que previamente haya sido dictada la decisión que sirva de fundamento a tales actos. Por tanto, el fundamento jurídico de la ejecutoriedad, es el propio acto administrativo que se trata de ejecutar.

II. EFECTOS JURÍDICOS

§800. Enumeración — Los efectos jurídicos de los principios de ejecutividad y de ejecutoriedad según la jurisprudencia son los siguientes:

- ▶ La interposición de recursos contra los actos administrativos no suspende la ejecución de los mismos, así éstos no hayan alcanzado todavía firmeza. De allí que su derogatoria por vía de suspensión de los efectos del acto administrativo venga legalmente establecida únicamente en circunstancias excepcionales.
- ▶ La facultad que se le reconoce a la Administración Pública de ejecución material o forzosa por sí misma, materialmente, los derechos que de tales actos deriven –aun enfrentándose a la resistencia del obligado–, sin necesidad para lograrlo de acudir a la intervención de los tribunales. Esta posibilidad de ejecutar sus propias decisiones, encuentra su justificación, como se ha dicho, en la propia naturaleza de la actuación administrativa, y le es expresamente reconocida por el Art. 79 de la LOAP.
- ▶ Y por último, la misma LOPA exige como requisito para la ejecución forzosa (consecuencia lógica del principio de ejecutoriedad) la existencia de un acto previo. So pena de hacerse pasible la Administración Pública de las gravísimas consecuencias que comportaría una actuación irregularmente realizada al no existir otra, necesariamente previa, que la justifique (teoría de la vía de hecho).

G. PRINCIPIO DE INSUSPENDIBILIDAD

I. RÉGIMEN JURÍDICO

§801. Concepto — Frente al principio de ejecutividad del que gozan los actos administrativos, el Derecho administrativo ha creado, como contrapartida, la garantía otorgada al administrado de la medida de suspensión del acto administrativo.

En tal sentido, a la suspensión se la puede definir como aquella interrupción temporal de la eficacia de un acto administrativo, cuando existan las causales previstas por el Ordenamiento jurídico, s dispuesta por la propia Administración Pública, de oficio o a petición del interesado (suspensión administrativa), o por el órgano jurisdiccional administrativo (suspensión judicial).

§802. Naturaleza — La suspensión administrativa se nos presenta como una medida cautelar más –sin duda la más importante– entre las distintas que hoy reconoce el Derecho administrativo, dirigida a asegurar que la resolución del procedimiento administrativo pueda ser efectiva y no se produzca en un momento en que, por la consolidación de hecho de los efectos del mismo, resulta completamente inútil (BOCANEGRA SIERRA); que su función reside en proteger al interesado hasta que se resuelva sobre el fondo de lo solicitado (RODRÍGUEZ-ARANA).

Así, la suspensión en vía administrativa encaja perfectamente en las notas características de toda medida cautelar:

- ▶ Es una institución dirigida a proteger al interesado desde la interposición del recurso administrativo hasta que recaiga la decisión final del órgano competente.
- ▶ Es una medida encaminada a la transitoria paralización de la ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo impugnado.
- ▶ La suspensión, sin perjuicio de ser conceptualmente unitaria, puede ser: (i) parcial cuando solamente afecta una de las decisiones contenidas en el acto; o (ii) total cuando suspende todos los efectos que el acto administrativo está destinado a producir.

II. MODALIDADES

§803. Plan — De acuerdo con lo expuesto, la medida cautelar que supone la suspensión de los efectos del acto administrativo en vía administrativa, procede en los casos siguientes: (I) por expresa disposición legal; y (ii) en virtud de un acto administrativo suspensivo.

§804. Expresa disposición legal — Es cuando una disposición legal expresa prevé la suspensión *ope legis* de los efectos como consecuencia de la interpo-

sición del recurso administrativo o acción: por ejemplo, en materia tributaria con respecto al acto administrativo que determine tributos, imponga sanciones o en cualquier forma afecte los derechos de los administrados (Art. 178 del COT).

§805. Acto administrativo suspensivo — El segundo supuesto ocurre cuando se dicta un acto administrativo suspensivo fundado y dictado por la autoridad administrativa competente, de oficio o a petición de parte interesada.

Ahora, el Art. 87 de la LOPA admite la suspensión administrativa si se dan los dos requisitos de procedencia exigibles de modo concurrente: (i) un grave perjuicio; y (ii) y la invocación de la nulidad absoluta.

§806. Grave perjuicio — Cuando la ejecución del acto administrativo, en cuestión, pudiera causar grave perjuicio al interesado es una manifestación exclusiva del criterio del *periculum in mora* a la hora de determinar la adopción de la medida cautelar. Esta fórmula sustituyó al criterio del daño irreparable, por cuanto sí se considera que el Estado es solvente materialmente (*Fiscus semper solvens*), por lo que no cabría hablar de irreparabilidad en el sentido material o económico del término.

Es por ello que por vía de interpretación ha de entenderse que el acto administrativo debe suspenderse cuando su cumplimiento genere mayores perjuicios que su suspensión, a juicio de la Administración Pública; además se exige que los perjuicios invocados sean ciertos y actuales y no eventuales y futuros (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 12 de diciembre de 1988).

§807. Nulidad absoluta — Por último, se requiere concurrentemente que la impugnación se fundamente en el vicio de la nulidad absoluta.

El problema que aquí se plantea es saber si correspondería a la Administración Pública la obligación de suspender los efectos del acto administrativo cuando se interponen recursos contra un acto administrativo presuntamente afectado de nulidad absoluta, pues el Art. 90 de la LOPA pudiera dar a pensar que tal medida cautelar se caracteriza por su discrecionalidad cuando emplea el vocablo “podrá”.

§808. Límites — Son aquellos que están previstos en la ley, por ejemplo, en el Art. 87 de la LOPA se exige que la suspensión administrativa solo pueda ser concedida durante un procedimiento administrativo de segunda instancia, esto es, cuando se ha iniciado un recurso administrativo.

H. PRINCIPIO DE IMPUGNABILIDAD

I. RÉGIMEN JURÍDICO

§809. **Concepto** — Por cuanto es de la naturaleza del acto administrativo la producción de efectos jurídicos, puede ser objeto de impugnación, ya sea a través de la vía administrativa o mediante acciones o recursos judiciales, en ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva que consagra la Constitución (Arts. 26 y 259 *eiusdem*).

§810. **Plan** — De acuerdo con lo expuesto, el principio de impugnabilidad implica las modalidades siguientes de impugnación: (I) en vía administrativa; y (ii) en vía judicial.

§811. **Vía administrativa** — Las normas procedimentales de la LOPA han consagrado en la vía administrativa un sistema de garantías que se manifiesta mediante las figuras de recursos administrativos, reclamaciones y denuncias, en virtud de los distintos cauces que regulan tales medios de defensa de los administrados (ARAUJO-JUÁREZ).

§812. **Vía judicial** — En la vía judicial o jurisdiccional, la Jurisdicción Contencioso Administrativa es el instrumento de control de legalidad del acto administrativo, en el sentido de que todo acto administrativo puede ser sometido a su control, esto es, “ningún acto administrativo está excluido, en virtud del dispositivo constitucional, que no establece excepciones al respecto (art. 206 de la C –hoy 259 de la C vigente–).” (Véanse Sents. de la CSJ/SPA, de fecha 30 de junio de 1986, caso *Maritza Alvarado*; CSJ/SPA, de fecha 11 de junio de 1987, caso *José F. Colina*; y CSJ/SAP, de fecha 30 de junio de 1986, caso *Morita Hernández*).

BIBLIOGRAFÍA

ARAUJO-JUÁREZ, J., *Derecho Administrativo General*. Vol. III *Acto y Contrato Administrativo*, Paredes Editores, Caracas, 2010 y Vol. V *Procedimiento y Recurso Administrativo*, Paredes Editores, Caracas, 2010; AA.VV. *Los Requisitos y Vicios de los Actos Administrativos*, Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Brewer-Carías”, Vol. V, EJV-FUNEDA, Caracas, 2006; BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, Thomson-Civitas, 3^a Ed., Madrid, 2004; GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. 1, 13^a Ed., Tecnos, Madrid, 2002; PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *20 años de Doctrina de la Procuraduría General de la República*, T. II, Caracas, 1984; RIVERO, J., et WALINE, J., *Droit administratif*, 21^a Ed., Dalloz, París, 2006; SAYAGÜES LASO, E., *Tratado de derecho administrativo*, T. I, 9^a Ed. puesta al día a 2004, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2004.